

Die G20 unter französischer Präsidentschaft

Kauffmann, Pascal

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kauffmann, P. (2011). *Die G20 unter französischer Präsidentschaft*. (DGAP-Analyse Frankreich, 9). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55057-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Oktober 2011 N° 9
ISSN 1865-701X

Die G20 unter französischer Präsidentschaft

von Pascal Kauffmann



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2011 DGAP

Zusammenfassung/Summary

Pascal Kauffmann

Die G20 unter französischer Präsidentschaft

- Zu den Prioritäten der französischen G20-Präsidentschaft zählt eine Stärkung und Stabilisierung des internationalen Währungssystems. Dabei verfolgt Paris das Ziel einer größeren strukturellen Symmetrie des Währungssystems, die jedoch kaum zu realisieren sein wird. Zugleich stellt für Frankreich der Abbau von makroökonomischen Ungleichgewichten einen wichtigen Schritt zu mehr Stabilität dar.
- Die Stärkung der Finanzmarktregulierung bildet die zweite Priorität der französischen Präsidentschaft. Ergänzend zu einer Verschärfung der Kontrolle des Finanzsektors – ein Thema, das seit Beginn der Finanzkrise einen wichtigen Platz auf der Agenda der G20 einnimmt – möchte Frankreich den Kampf gegen Regulierungs- und Steuerparadiese fortsetzen
- Die soziale Dimension der Globalisierung stellt einen weiteren Punkt der französischen Agenda dar. Mit den Themen Regulierung der Rohstoffmärkte sowie Beschäftigung und soziale Sicherung setzt Frankreich hierbei neue Akzente, die jedoch zugleich Spannungen zwischen Nord- und Südstaaten der G20 zu Tage treten lassen.
- Obwohl die G20 zu einem der wichtigsten internationalen Foren geworden ist, scheint Optimismus wenig angebracht. So kann sich das Gremium jeweils nur einigen der zahlreichen Herausforderungen der globalen Wirtschaft widmen, und die große Vielfalt seiner Mitglieder macht einen tragfähigen Konsens unwahrscheinlich.

The G20 under the French Presidency

- During its G20 presidency in 2011, France wished to contribute to the reinforcement and stabilization of the International Monetary System. For this purpose, France aimed for a less asymmetric functioning of the IMS, though it has few chances to be put into action, and at the same time a reduction of international macroeconomic imbalances.
- Among other French priorities is the strengthening of financial regulation. Parallel to a greater control of the financial sector, which has been put on the G20 agenda as a reaction to the financial crisis, France also would like to continue the fight against non-cooperative jurisdiction.
- The French G20 presidency also wishes to address the social dimension of globalization and thus to define some groundbreaking priorities: on one hand stricter regulation of the commodity market and on the other hand to address the North-South divide between opinions on employment and social insurance.
- Even though the G20 has become a leading mechanism for international concertation, there is no reason for optimism. Not only does the G20 focus merely on a small selection of questions of global economy, but also the diversity of its members makes it unlikely to reach a strong consensus.

Inhalt

| | |
|---|----|
| Reform des internationalen Währungssystems | 5 |
| Stabilität des internationalen Währungssystems. | 5 |
| Abbau globaler Ungleichgewichte | 6 |
| Stärkung der Finanzmarktregulierung | 7 |
| Verschärfte Kontrolle des Finanzsektors | 7 |
| Bekämpfung von Steuer- und Regulierungsparadiesen | 8 |
| Die soziale Dimension der Globalisierung..... | 8 |
| Regulierung der Rohstoffmärkte. | 8 |
| Beschäftigung und soziale Sicherung | 9 |
| Förderung wirtschaftlicher Entwicklung | 10 |
| Begrenzter Optimismus | 10 |
| Anmerkungen..... | 11 |

Die G20 unter französischer Präsidentschaft

von Pascal Kauffmann

Eine der wenigen erfreulichen Folgen der Finanzkrise ist der Rollentausch der beiden großen internationalen Foren G8 und G20. Nachdem die G20 lange im Schatten der G8, damals eine Art geschäftsführender Vorstand der Weltwirtschaft, gewirkt hat, tritt sie nun, durch ihre Zusammensetzung legitimiert, ins Rampenlicht. Die G8 ist ein auf die Industriestaaten begrenzter Kreis, zu dem – aus rein geostrategischen Gründen – Russland hinzugekommen ist. Die G20 dagegen bezieht auch Schwellen- und Entwicklungsländer wie China, Indien oder Südafrika ein. Diese Länder hatten seit Langem eine angemessene Vertretung im Kreis der Weltmächte gefordert, die ihnen nunmehr nicht mehr vorenthalten wird, was auch die begonnene Reform der Stimmenverteilung zu ihren Gunsten im IWF unterstreicht. Die G20 blieb als Gremium über zehn Jahre lang auf die Finanzminister bzw. Zentralbankgouverneure beschränkt. Erst 2008 begann sie auf Ebene der Staats- und Regierungschefs aktiv zu werden. Ihre relativen Erfolge bei der Koordinierung der makroökonomischen und finanzwirtschaftlichen Antworten auf die Finanz- und Wirtschaftskrise ließen in Bezug auf eine mögliche Global Governance im Finanz- und Wirtschaftsbereich neue Hoffnungen aufkeimen.

Heute steht Frankreich als das Land, das 2011 den Vorsitz der G20 und der G8 innehat, im Zentrum des Interesses. Die Prioritäten der französischen Agenda greifen zentrale Aspekte vorangegangener Präsidentschaften auf. Die gilt insbesondere für das Ziel einer Reform des internationalen Währungssystems sowie das Thema Finanzmarktregulierung, das Paris im Rahmen seiner Präsidentschaft vertiefen möchte. Mit einigen Themenschwerpunkten, darunter beispielsweise dem Thema Beschäftigung und soziale Dimension der Globalisierung, setzt Frankreich zugleich neue Akzente auf der Agenda der G20.

Reform des internationalen Währungssystems

Stabilität des internationalen Währungssystems

Das Ziel französischer Behörden, mehr Einfluss auf die Funktionsweise des internationalen Währungssystems zu nehmen, lässt sich bis zu der Kritik General Charles de Gaulles an den »exorbitanten Privilegien« des Dollar¹ in den 1960er Jahren zurückverfolgen. Bis heute ist das Thema von besonderer politischer Brisanz, da die Rolle bestimmter Währungen und damit bestimmter Staaten unmittelbar mit der Funktionsfähigkeit des Systems in Beziehung gesetzt wird. Die Vorbehalte von Seiten der USA oder Chinas überraschen daher ebenso wenig wie das Bemühen Frankreichs, sich bereits im Vorfeld der Präsidentschaft der Unterstützung des deutschen Partners zu versichern. Auch erklärt sich so die Tatsache, dass die ersten Reformmaßnahmen der G20 weniger auf die Struktur des internationalen Währungssystems selbst als auf seine verschiedenen Funktionsstörungen abzielten.

Einige der Punkte auf der G20-Agenda haben dabei im Wesentlichen technischen Charakter, während andere stärker politisch sind und damit voraussichtlich umstrittener sein werden. Zu den technischen Fragen gehören z. B. die Kontrolle der internationalen Kapitalströme sowie die Verbesserung der Überwachung durch den IWF. In diesen Fragen ist eine baldige Einigung zu erwarten. Heikler dagegen werden die Fragen der internationalen Liquidität und der Währungsreserven, der Überprüfung der über- oder unterbewerteten Wechselkurse oder auch der Erweiterung der SZR (Sonderziehungsrechte des IWF) sein. Bei den Währungsreserven stehen insbesondere die asiatischen Schwellenländer am Pranger. Deren

Zentralbanken haben seit fast 15 Jahren eine beispiellose, im Wesentlichen in Dollar erfolgende Devisenakkumulation betrieben. Sie geht weit über das hinaus, was angesichts einer Krise – beispielsweise der in Asien unvergessenen Krise von 1997–98 – notwendig wäre. Diese enormen staatlichen Kapitalbestände bedeuten im Allgemeinen laufende Überschüsse und beträchtliche Spareinlagen in den betreffenden Ländern sowie entsprechende Defizite im Rest der Welt.

Ungeachtet ihres technischen Charakters ist die Frage der Flexibilisierung der Wechselkurse ein durchaus politisches Thema. Auch hier tut sich die Wirtschaftswissenschaft schwer, eindeutige Normen für »ausgewogene Wechselkurse« festzulegen, so dass die Beurteilung einer Währung als über- oder unterbewertet zum Teil subjektiv erfolgt. Zugleich unterstellt eine derartige Einschätzung dem betroffenen Land eine Absicht, d. h. eine »Währungsmanipulation«. Ein Blick auf die Spannungen zwischen China und den Vereinigten Staaten wegen des Yuan-Dollar-Kurses in den letzten Jahren genügt, um zu verstehen, wie heikel dieses Thema ist.

Auch die Zusammensetzung des Währungskorbs der SZR ist eine hochpolitische Frage. Dabei wird eine Verständigung über die Erweiterung des gegenwärtig auf vier große Währungen begrenzten Korbes sicherlich möglich sein.² Schwieriger dagegen wird die Festlegung der Kriterien zur Auswahl der neu aufzunehmenden Währungen sein. Der chinesische Yuan ist diesbezüglich ein archetypisches Beispiel. Einerseits ist er die Währung einer großen Wirtschaftsmacht, die in Bezug auf ihr BIP, ihre Bevölkerung oder den internationalen Handel zu den führenden Wirtschaftsmächten der Welt zählt. Andererseits ist der Yuan nicht voll konvertierbar, so dass er kaum auf einen dem Euro und dem Dollar vergleichbaren Status Anspruch erheben kann. Die Frage des Währungskorbs der SZR hat eine neue Dynamik gewonnen, seit einige Länder (darunter auch China) die Idee äußerten, dem Yuan eine größere Rolle, z. B. als Reservewährung, einzuräumen, womit er in direkter Konkurrenz zum Dollar stünde.³ Es steht zu befürchten, dass die französische Absicht, das internationale Währungssystem in ein weniger asymmetrisches, d. h.

auf anderen Schlüsselwährungen außer dem Dollar beruhendes System zu verwandeln, wenig Aussicht auf Erfolg hat, so interessant der Ansatz aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht auch erscheinen mag.

Abbau globaler Ungleichgewichte

Aus französischer Sicht ist für eine langfristige Stärkung der Stabilität des internationalen Währungssystems ein Abbau der globalen markoökonomischen Ungleichgewichte unabdingbar. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer besseren Koordination der Wirtschaftspolitiken durch ein bereits im Jahr 2009 auf dem G20-Gipfel in Pittsburgh beschlossenes »Rahmenwerk für ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum«. Noch sind diese notwendigen, aber anspruchsvollen Ziele nicht realisiert. In den letzten 18 Monaten wurde jedoch eine Reihe von Indikatoren festgelegt, auf deren Grundlage eine Überwachung und Identifizierung der als unhaltbar eingestuften Ungleichgewichte stattfinden kann. Es handelt sich

- intern um Staatsschulden und öffentliche Defizite sowie um die private Verschuldung und die private Sparquote;
- extern um die Leistungsbilanz und ihre Komponenten.

Im ersten Halbjahr 2011 formulierte die G20 die Leitlinien und empirischen Methoden,⁴ mit denen für jeden Indikator die kritischen (oder Referenz-) Werte bestimmt werden können. Verschiedene Herangehensweisen kommen zur Anwendung und werden miteinander verglichen – schon allein deshalb, weil die Wirtschaftswissenschaft gegenwärtig keine eindeutige Antwort auf die Frage geben kann, ab welcher Höhe eine öffentliche Verschuldung als unhaltbar eingestuft werden sollte.

Für die Länder, die auf dieser Grundlage zu der Überzeugung gelangen, sich in einer Situation exzessiven makroökonomischen Ungleichgewichts zu befinden, wird ein zweites Analysestadium vorgesehen, bei dem die Ursachen des Ungleichgewichts erforscht und die notwendigen Korrekturmaßnahmen eingeleitet werden. Dabei werden die spezifischen, vor allem institutionellen Besonderheiten der jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitik

berücksichtigt, wie beispielsweise die in einem Land der Eurozone nicht mögliche Wechselkurskorrektur. Im Anschluss werden notwendige Präventivmaßnahmen und Korrekturen in einem Aktionsplan zusammengefasst, der auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Cannes diskutiert werden soll.

Stärkung der Finanzmarktregulierung

Verschärfte Kontrolle des Finanzsektors

Finanzmarktregulierung zählt traditionell und insbesondere in Folge der Finanzkrise seit dem Jahr 2008 zu den wichtigsten Tagesordnungspunkten der G20.⁵ Es herrschte Einigkeit, dass die Belastbarkeit der Banken und der anderen Finanzinstitute verstärkt und die Kontrolle über die Finanzmärkte verbessert werden müssen. Dank der Arbeit des Ausschusses für Bankenaufsicht wurden vor allem im Bereich der Bankenregulierung schnell greifbare Ergebnisse erzielt. Hierzu zählt die Verabschiedung von neuen, unter der Bezeichnung »Basel III« zusammengefassten Vorgaben bezüglich der Kapitalausstattung der Banken, deren Umsetzung bis zum Jahr 2019 erfolgen soll. Weitere Details der Ausgestaltung sollen im Rahmen der französischen G20-Präsidentschaft festgelegt werden. Vor allem hatte sich die G20 nach dem Konkurs der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers darauf geeinigt, systemrelevante Finanzinstitute (SIFI – Systemically Important Financial Institution) zu identifizieren, um für sie spezifische Vorsichtsregeln aufzustellen und sie einer strengeren Kontrolle zu unterziehen. Der Rat für Finanzstabilität (FSB – Financial Stability Board) erarbeitet gegenwärtig Kriterien für die Zusammenstellung einer SIFI-Liste. Der Eintrag in diese Liste ist dabei für das entsprechende Institut mit Kosten verbunden (z. B. in Form von zusätzlichem Eigenkapital) und kann zudem eine Stigmatisierung darstellen.

Zweitens muss sich die G20 mit dem System der »Schattenbanken« (Shadow banking) auseinandersetzen, zu dem eine Gruppe von Finanzakteuren zählt, die im Kreditbereich tätig sind, jedoch nicht als Banken gelten und dementsprechend auch nicht

der Bankenregulierung unterliegen. Hierzu zählen Verbriefungsfonds ebenso wie Investmentfonds oder Kapitalanlagegesellschaften. Ziel der G20 ist es, eine Flucht des Finanzkapitals vor der stärkeren Regulierung und Überwachung der Banken in Richtung des kaum kontrollierten Systems der »Schattenbanken« zu verhindern. Auch hier stützt sich die G20 stark auf die Expertise des FSB. Die bisher im ersten Quartal 2011 auf Ebene der Finanzminister und Zentralbankgouverneure erzielten Ergebnisse sind ermutigend.

Schließlich betrachtet Frankreich die Verbesserung der Transparenz und der Funktionsweise der Märkte als ein zentrales Anliegen. Hier stehen insbesondere die außerbörslich gehandelten Derivate (over the counter – OTC) im Fokus. Im Vergleich zu den um ein Clearinghaus organisierten Märkten bergen die OTC-Märkte vielfältige Gefahren:

- Die Informationslage zu Verträgen, zu deren Wertumfang und den genauen Gegenleistungen ist äußerst schlecht, da niemand eine Überblicksfunktion erfüllt.
- Kommt es zu einem Zwischenfall bei einer der Vertragsparteien, gerät die andere direkt in Schwierigkeiten, während das Clearinghaus auf einem organisierten Markt einen Schutzschirm bildet.
- Es gibt zur Reduzierung der Risiken weder eine Garantierücklage noch Aufforderungen zur Erhöhung der geleisteten Sicherheit.

Mitunter wird die Notwendigkeit, den Markt zu regulieren, als ein Hindernis für Finanzinnovationen dargestellt. Betrachtet man jedoch die sozialen Auswirkungen der letzteren in jüngster Zeit (beispielsweise die der strukturierten Finanzprodukte bzw. Kreditderivate wie die Credit Default Swap), ist vielmehr zu fragen, ob es sich hier schließlich nicht um ein zusätzliches Argument gegen die OTC-Märkte handelt.⁶

Gleichwohl wird regelmäßig behauptet, dass durch eine Überregulierung des Finanzsektors neue Gefahren entstünden und zu hohe Eigenkapitalforderungen an die Banken zu einem geringeren Wirtschaftswachstum führen könnten. Die Vorbedingungen und Entwicklungen der Finanzkrise jedoch

legen das Gegenteil dieser Annahme nahe. Hier zeigt sich deutlich die klassische Kluft zwischen – im Wesentlichen angelsächsischen – liberalen Ländern und stärker interventionistisch orientierten Ländern wie Frankreich.

Gewisse Zweifel an der Kapazität der G20, die genannten Probleme in Angriff zu nehmen, bleiben also bestehen. Dennoch ist festzustellen, dass Deutschland die französische Präsidentschaft in diesen Anliegen unterstützt. Die deutsche Bundeskanzlerin, Angela Merkel, hat ihren Widerstand gegen eine Besteuerung bestimmter Finanzaktivitäten aufgegeben, auch wenn deren Modalitäten noch festgelegt werden müssen. Diese seit langem geforderte Maßnahme würde sowohl bestimmte, als schädlich eingestufte Aktivitäten an den Kapitalmärkten eindämmen als auch neue Ressourcen zur Finanzierung anderer Ziele der G20 (z. B. Entwicklung) freisetzen. Nach wie vor besteht aber der radikale Widerstand Großbritanniens gegen Maßnahmen dieser Art.⁷

Bekämpfung von Steuer- und Regulierungsparadiesen

Parallel zu den Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung setzt die französische G20-Präsidentschaft den Kampf gegen Praktiken im Finanzsektor fort, die den international üblichen Vorgehensweisen zuwiderlaufen. Sie werden häufig mit der Bezeichnung Regulierungs- bzw. Steuerparadies umschrieben. Beide Begriffe hängen zusammen, sollten jedoch nicht miteinander verwechselt werden.

Sogenannte Regulierungsparadiese sind Länder, die im Rahmen ihrer Gesetzgebung ihre Souveränität dazu nutzen, in ihrem Geltungsbereich den Satz an Regeln und Normen niedrig zu halten. Sie stellen für die internationale Gemeinschaft das klassische Problem des »unlauteren Wettbewerbs« dar. Statt ähnlich den anderen Staaten ein Fundament an ordnungspolitischen Regelungen zu schaffen (darunter z. B. die Einhaltung der Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht), versuchen diese »Regulierungsparadiese« mit ihren gewollt laxen Regelungen Kapital und Unternehmen anzuziehen. Steuerparadiese dagegen fordern niedrigere bzw. gar keine steuerlichen Abgaben. Das Risiko

liegt in der massiven Kapitalflucht in Richtung dieser Staaten, durch die die Haushaltsressourcen von Drittstaaten verringert werden. In Zeiten extremer Haushaltsschwierigkeiten, wie sie gegenwärtig insbesondere die großen westlichen Staaten erleben, wiegt dieses Problem besonders schwer.

Der Kampf gegen die Regulierungsparadiese stellt zugleich eine unabdingbare Ergänzung zu den Bemühungen der G20 um eine verbesserte Banken- und Finanzregulierung dar. Hier können kaum Fortschritte erzielt werden, solange die »Schwarzen Löcher« der internationalen Finanzwelt weiter bestehen. Auch wenn im Bereich der Regulierung seit 2009 Erfolge zu verzeichnen sind, gehören der G20 doch Staaten an, die nach wie vor kaum zu regulatorischen Eingriffen bereit sind.

Die soziale Dimension der Globalisierung

Regulierung der Rohstoffmärkte

Bereits auf dem Gipfel von Pittsburgh im September 2009 stand das Thema auf der Tagesordnung der G20-Staaten. Dieses Gipfeltreffen fand nach der ersten Welle großer und sprunghafter Preisschwankungen für Rohstoffe, Energie und landwirtschaftliche Produkte statt. Doch wurden damals fast ausschließlich allgemeine Fragestellungen aufgeworfen, denen nur wenige operative Maßnahmen folgten. Da die entsprechenden Märkte heute so instabil wie nie zuvor zu sein scheinen, ist die Frage ihrer Regulierung für die französische G20-Präsidentschaft von großer Aktualität. Auf der einen Seite steht die unvermindert hohe Abhängigkeit der Wirtschaft von Erdöl und Erdgas, auf der anderen Seite die existenzielle Bedeutung des Agrarsektors für die Verbraucher (insbesondere in armen Ländern) und die Produzenten.

Vor dem Hintergrund der tendenziellen Erhöhung und der verstärkten Volatilität der Rohstoffpreise entwickelte sich eine Kontroverse darüber, inwieweit die Spekulation an den Rohstoffmärkten für diese Entwicklung verantwortlich ist. Letztere sind zwar seit jeher auf Wachstum orientiert (Ankurbelung der Nachfrage in den Schwellenlän-

dern, langsames Vorgehen bei der Erschließung neuer Rohstoffvorkommen), die Aktivität von Investmentfonds auf den betroffenen Märkten ist jedoch neu und steht in Zusammenhang mit dem Derivatehandel. Mit einem Ansteigen der Weltbevölkerung – bis zu neun Milliarden Menschen im Jahr 2050 – verschärft sich auch die Konkurrenz um landwirtschaftliche Ressourcen. Um dieser zu begegnen, bedarf es einer Steigerung der Produktion, wofür umfangreiche Investitionen in den Entwicklungsländern nötig sind. Hinzu kommt die Notwendigkeit für diese Länder, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung zu ihren Anliegen zu machen. Dabei spielt nicht zuletzt die Frage der Agrarpreise und ihrer Volatilität eine bedeutende Rolle und stellt daher eine wichtige Priorität der französischen Präsidentschaft dar.

Auf dem Treffen der Agrarminister im Juni 2011 gelang es der G20, einen »Aktionsplan zur Nahrungsmittelpreisvolatilität und Landwirtschaft« zu erarbeiten. Wie groß dabei die Schwierigkeiten waren, lässt sich an den Kontroversen ablesen, welche bereits die Einrichtung einer Datenbank (das Agrarmarkt-Informationssystem, AMIS) hervorrief, weil einige Staaten die Daten als strategisch betrachteten. Zu den weiteren Schlüsselpunkten des Plans gehört der Aufruf zu einer besseren Regulierung und Überwachung der Märkte sowie zum Kampf gegen Manipulationen und Missbrauch, was über Positionsgrenzen hinweg Zustimmung erfährt.

Aufgefordert wird auch zur Anlage von Notreserven an Lebensmitteln, um im Falle einer humanitären Katastrophe vorbereitet zu sein. Diese Reserven sind nicht zur Stabilisierung der Preise bestimmt, was manche Staaten wünschen und liberale Staaten befürchten.⁸

Zwei Schwächen des Aktionsplans müssen jedoch angemerkt werden: Der Abbau von Exportbeschränkungen und Zöllen im Lebensmittelsektor wird nur im Zusammenhang mit humanitären Ankäufen gefordert. Da der Aktionsplan kein allgemeines Verbot enthält, haben sich die Mitglieder der G20 wenigstens auf eine bessere Koordinierung ihrer Handelspolitik vor allem in Notsituationen (z. B. im Falle eines Embargos) geeinigt. Die

zweite Schwäche des Plans besteht darin, dass er keine klaren Regelungen für Biotreibstoffe enthält, obwohl ihre Rolle umstritten ist und ihre Produktion oftmals subventioniert wird.

Beschäftigung und soziale Sicherung

Wie auch das vorangegangene Thema wurde diese Frage im Jahr 2009 auf dem G20-Gipfel in Pittsburgh bereits behandelt und auf einem ersten Treffen der Minister für Arbeit und Beschäftigung im April 2010 erneut diskutiert. Damals ging es jedoch im Wesentlichen um die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise ausgelöste Massenarbeitslosigkeit. Die französische Präsidentschaft will nun erreichen, dass sich die G20 für drei strukturelle Ziele einsetzt.

Zunächst stehen einzelne, in Zeiten der Globalisierung besonders gefährdete Gruppen von Arbeitnehmern im Fokus, darunter insbesondere Jugendliche. Die Mitgliedstaaten sollen in diesem Bereich – unter Berücksichtigung der nationalen Situation – gemeinsame Prioritäten festlegen. Die Beschäftigungspolitik der Länder soll in der Strategie zur Korrektur eventueller internationaler Ungleichgewichte einen wichtigen Platz einnehmen.

Zweitens möchte Frankreich die Idee eines »Sockels sozialer Sicherung« international weiter voranbringen. Dieser würde den Zugang zu sozialen Grundleistungen wie Bildung, Gesundheitsfürsorge und Berufsausbildung garantieren. Bestimmte soziale Transferleistungen z. B. für Kinder, alte oder behinderte Menschen sollten ebenfalls garantiert werden.

Den dritten Punkt stellt die Einhaltung der sozialen und Arbeitsrechte dar. Diese immer wiederkehrende Thematik hat zum Ziel, erstens »annehmbare Arbeit« zu schaffen und zweitens in Übereinstimmung mit den Zielen der ILO Praktiken wie Zwangsarbeit oder Kinderarbeit zu unterbinden. Insgesamt möchte Paris erreichen, dass die internationalen Organisationen ihre Arbeit zu diesen Fragen besser koordinieren. Da sich die Beschäftigungsprobleme entscheidend auf das makroökonomische Gleichgewicht (Arbeitsbereich des IWF), auf die Wettbewerbsfähigkeit und den internationalen Handel (Arbeitsbereich der WTO) sowie auf

die Entwicklung (Arbeitsbereich der Weltbank) auswirken, hat die Frage der Koordinierung besondere Dringlichkeit.

Ende September 2011 trafen sich die Minister für Arbeit und Beschäftigung der G20-Staaten in Paris. Bei dem Treffen wurde beispielsweise eine gemeinsame Task Force zum Thema Jugendarbeitslosigkeit eingesetzt. Dennoch zeigt sich beim Thema Beschäftigung und Soziales vereinfacht gesehen erneut eine Spaltung zwischen Nord und Süd, die ein Hemmnis des Reformprozesses darstellen kann. Einerseits sind die entwickelten Länder durchaus gewillt, die französischen Vorschläge für eine »sozialere« und gerechtere Globalisierung, wie sie viele Stimmen im Norden fordern, zu unterstützen. Andererseits werden die Länder des Südens wie schon bei anderen Gelegenheiten hinter diesen Vorschlägen die heimliche Absicht ihrer Partner wittern, ihren wichtigsten komparativen Vorteil, nämlich die niedrigen Kosten für ihre insgesamt schlecht bezahlten und oft kaum abgesicherten Arbeitskräfte, schmälern zu wollen.

Förderung wirtschaftlicher Entwicklung

Entwicklung zählte zu den wichtigsten Tagesordnungspunkten des Gipfels von Seoul im November 2010, auf dem mit der Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans ein echter Durchbruch erzielt wurde. Dass die Frage der Entwicklung zu den Anliegen der G20 gehört, liegt auf der Hand, denn ihr gehören Länder mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsniveau wie z. B. Japan und Indien an, wobei natürlich im globalen Rahmen noch weitaus größere Unterschiede bestehen. Der Abbau von Armut und Einkommensunterschieden stellt ein wichtiges Thema der G20 dar, die damit neben einer größeren sozialen Gerechtigkeit auch das Ziel verfolgt, sozialen Spannungen in Entwicklungsländern vorzubeugen.

Neben den Themen Lebensmittelsicherheit und der Erschließung neuer Finanzressourcen durch eine Besteuerung von Finanzmarktaktivitäten hat die französische Präsidentschaft im Bereich Entwicklung zwei Ansätze für ihre Arbeit definiert. Der erste zielt auf den Ausbau der Infrastruktur in Entwicklungsländern, die insbesondere in den

Bereichen Verkehr und Kommunikation oft völlig unzureichend ist, was ein wichtiges Hindernis für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Häufig wird die Bedeutung der Infrastruktur des Gastlands für internationale Direktinvestoren unterschätzt. Die Bereitstellung von Mitteln zur Finanzierung von Infrastruktursystemen stellt daher eine der Schlüsselfragen dar, vor allem wenn diese Systeme staatlich betrieben werden. Die Rolle der regionalen und multilateralen Entwicklungsbanken muss gestärkt und ihre Aktionen müssen besser koordiniert werden. In diesen Fragen besteht heute ein breiter Konsens innerhalb der G20.

Der zweite Arbeitsschwerpunkt umfasst die Erweiterung und Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme in den Entwicklungsländern. Abgesehen von einigen ultraliberalen Politikern werden wenige unparteiische Beobachter die Berechtigung dieses Vorhabens in Frage stellen. Wirtschaftliche Entwicklung geht schließlich zumeist mit einer schrittweisen Anpassung der Entwicklungsländer an die Normen sozialer Sicherung der Industrieländer einher und nicht etwa umgekehrt. Andererseits sehen die Entwicklungsländer dieses Ziel nicht gerne auf der Tagesordnung, da sie befürchten, mit den niedrigen Arbeitskosten einen ihrer komparativen Vorteile zu verlieren. Die G20 ist in dieser Frage also gespalten, denn die Länder des Südens und auch die großen Schwellenländer mit China an der Spitze machen ihre Vorbehalte geltend.

Begrenzter Optimismus

Bei genauerer Betrachtung der Agenda der französischen G20-Präsidentschaft treten zwei Aspekte zu Tage, die für dieses internationale Forum prägend sind und leider keinen Anlass zu Optimismus bieten. Zum einen scheint die Themenliste der G20 beliebig, gar bis ins Unendliche verlängerbar. Die für 2011 gewählten Themen sind alle von erheblicher Bedeutung, aber viele andere (Klimawandel, erneuerbare Energien usw.) treten in den Hintergrund. Zweitens verringert die große Diversität der Mitgliedstaaten der G20 mit ihren sehr unterschiedlichen politischen Situationen die Wahrscheinlichkeit eines tragfähigen Konsenses. Die Ambitionen im Bereich Beschäftigung und soziale Sicherung

bringen dies klar zum Ausdruck. Ein solcher Konsens bildet jedoch die einzige Garantie dafür, dass die Erklärungen der großen Gipfeltreffen letztlich nicht nur Lippenbekenntnisse bleiben.

Die beunruhigende internationale Wirtschaftssituation, die seit den 1930er Jahren keinen Vergleich kennt, und die unbedingte Notwendigkeit einer vertieften Koordination erlegen der G20 zusätzliche

Verantwortung auf und machen ihren Erfolg noch dringlicher.

Pascal Kauffmann ist Professor für Wirtschaftswissenschaften am Centre de Recherche et de Documentation Européennes et Internationales (CRDEI) der Universität Montesquieu Bordeaux IV;
Übersetzung: ECHOO Konferenzdolmetschen.

Anmerkungen

- 1 Barry Eichengreen verdanken wir die kürzlich veröffentlichte, erschöpfende Analyse der Rolle und der Perspektiven des Dollar im Internationalen Währungssystem: Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege*, Oxford 2011.
- 2 Zum SZR gehören gegenwärtig der Dollar, der Euro, der Yen und das Pfund Sterling.
- 3 Deutschland zeigte sich in Bezug auf die Rolle des SZR immer zurückhaltend, es sieht in ihm eine zusätzliche, schlecht kontrollierte Liquiditätsquelle und damit einen potenziellen Inflationsfaktor.
- 4 Vgl. das Communiqué, das nach dem Treffen der Finanzminister und Zentralbankchefs in Washington am 14. und 15. April 2011 veröffentlicht wurde.
- 5 Es sei daran erinnert, dass die G20 im Jahr 1999 gegründet wurde, um über die Folgen der asiatischen Finanzkrise und über die internationale Währungs- und Finanzarchitektur zu beraten.
- 6 Für ein Plädoyer gegen die liberalisierte Finanzwirtschaft und ihre Exzesse, vgl. z.B. Joseph Stiglitz, *Im freien Fall: Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft*, München 2010.
- 7 Der Widerstand Großbritanniens kann das Projekt nicht nur auf der Ebene der G20, sondern auch im Rahmen der Europäischen Union blockieren. Um Fortschritte zu erzielen, wurde daher auch eine Steuer innerhalb der Eurozone vorgeschlagen, deren Mitglied Großbritannien nicht ist.
- 8 Dabei sind die Agrarmärkte ein typisches Beispiel für die Märkte, auf denen »freie« Preise nicht immer die richtigen Signale senden. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union war unter umgekehrten Voraussetzungen entstanden.